

Le "découplage" des aides à l'agriculture : un nouvel enjeu de négociations internationales et européennes

Claude Roger, novembre 1998

Depuis la réforme de la PAC de 1992, le soutien aux revenus des agriculteurs européens et donc français passe de moins en moins par les interventions sur les marchés et les prix à la production mais de plus en plus par le versement d'aides directes. Cette évolution va se poursuivre puisque pour être acceptée par l'Organisation mondiale du commerce, une aide doit être la plus détachée (découplée) possible de l'acte productif lui-même ou dans le cas contraire, doit disparaître. Toute proposition d'aménagement d'un instrument de politique agricole doit donc respecter des critères internationaux "d'acceptabilité" qui peuvent entrer en contradiction avec des choix nationaux et avec les conditions d'acceptabilité interne. Les projets de réforme de la PAC et de loi d'orientation agricole française actuellement en discussion tiennent bien évidemment compte de cette nouvelle contrainte.

Les soutiens à l'agriculture au banc des accusés

Dysfonctionnement des marchés et soutiens à l'agriculture

Selon les thèses libérales qui ont dominé les **négociations commerciales multi-latérales de l'Uruguay Round** (1986-1992), les excédents agricoles mondiaux apparaissent comme le problème structurel des marchés. Les dysfonctionnements de ces marchés seraient dus aux interventions des politiques agricoles et commerciales et ces interventions d'Etat sont autant d'obstacles à l'accroissement des échanges, source d'amélioration du bien être mondial : il faut donc supprimer toutes les aides et lever les barrières douanières. Sur le plan interne et en économie de marché, il faut orienter la production en tenant compte de la situation du marché interne et des relations internationales : le prix ne doit être qu'un instrument d'orientation et non le moyen de soutien du revenu des producteurs. Si nécessaire, les recettes des producteurs peuvent être complétées par des aides directes "découplées" du volume produit.

L'Uruguay Round a donc été à l'origine d'un important travail de classification et de mesures des soutiens aux agricultures dans les pays de l'OCDE. En effet ces politiques agricoles révèlent une très grande diversité tant par le volume financier (150 milliards de \$ dans l'OCDE, 20 milliards de \$ dans les pays en développement et 4 milliards de \$ pour les pays de l'Est) que par le poids respectif des divers instruments (aides à l'agriculture productive, aux consommateurs, mesures sociales, transferts fiscaux,...). Ces estimations sont basées sur les travaux de l'OCDE et les indicateurs "d'Equivalent Subvention aux Producteurs et aux Consommateurs (ESP et ESC)" et pour aboutir à un accord de réduction de leur montant, tous les soutiens aux agricultures ont été classés dans des "boîtes".

La classification internationale des aides à l'agriculture

Trois types de soutien ont été définis selon l'importance des distorsions de concurrence qu'ils entraînent et donc selon qu'ils sont soit interdits, soit soumis ou non à une obligation de réduction.

La boîte verte : les aides autorisées car "découplées". Elle regroupe les aides dont l'effet sur la production ou sur des distorsions de concurrence sur les échanges sont nuls ou très faibles : il n'y a pas d'obligation de réduction si ces aides sont découplées de l'acte productif ou/et soumises à des conditions strictes ou/et des aides à caractère général et collectif ou/et des aides aux producteurs à caractère social ou environnemental. L'UE a notifié 18,7 milliards d'ECUS d'aides au titre de cette boîte en 95/96. Les critères de classement sont assez sévères. Deux conditions fondamentales figurent au point 1 de l'annexe II de l'accord agricole : pas de soutien aux prix et financement par les contribuables et pas de transferts des consommateurs. Il faut en plus que l'aide s'inscrive dans un des 12 points définis par l'annexe qui autorisent ces aides : si c'est un programme

de service public, il s'agit de services tels que recherche, formation, infrastructures, stocks de sécurité et aide alimentaire interne ; s'il s'agit de versements aux producteurs, c'est soit un soutien découplé au revenu avec des critères d'attribution bien définis, au cours d'une période, avec un montant indépendant du type ou du volume de production, sans obligation de production, indépendante du prix des facteurs de production ; soit un programme de garantie de revenu, d'assurance récolte ou d'ajustement des structures (cessation d'activité, retrait de ressources productives, aides aux investissements) soit des programmes d'aides aux régions défavorisées et de protection de l'environnement.

La boîte bleue : les aides transitoires associées à un contrôle de l'offre. Base de l'accord UE/USA de 1992, elle a été créée pour abriter les aides directes compensatoires instituées par la réforme de la PAC (et les *deficiency payments* nord-américains d'avant 1996). Ces aides doivent être associées à un programme de limitation de la production ; fondées sur la superficie, le rendement ou le nombre de têtes, elles sont peu découplées aux produits mais du fait de la fameuse clause de paix entre l'UE et EU, elles échappent à une réduction et à une action contentieuse tant que la somme totale de toutes les boîtes des soutiens reste inférieure au montant de 1992 et qu'elles ne provoquent pas de dommages chez un partenaire. L'UE en a déclaré pour 20,8 milliards d'ECU pour 95/96.

La boîte orange : les aides interdites soumises à réduction. Cette boîte concerne toutes les autres aides et donc en particulier toutes les interventions sur les marchés et autres restitutions ou subventions aux exportations. Il existe des clauses de minimum toléré : ne sont pas astreintes à réduction des aides à un produit représentant moins de 5% de la valeur de la production ou des aides générales de moins de 5% de la valeur totale de la production agricole. La référence étant 86/88 et donc avant la réforme de la PAC de 1992 qui a substitué en partie des aides directes au soutien des prix, l'UE devait passer de 81 milliards d'Ecus à 67 d'ici 2000 mais n'en déclare plus que 47,5 en 95/96.

Respecter l'accord de Marrakech

Un premier impératif pour la PAC, est l'application de l'accord de Marrakech signé à l'issue de l'Uruguay round : les aides aux soutiens des prix et des marchés sont maintenant interdites et la Marge Globale de Soutien (MGS) (la boîte orange) doit baisser de 20% entre 1995 et 2000 par rapport à la moyenne 86/88. Cette réduction ne pose pas de problème crucial à l'Europe : d'une part, les nouvelles aides directes de la réforme de 1992 en boîte bleue n'y sont pas astreintes et ont été validées par la "clause de paix" jusqu'en 2003 ; d'autre part, la baisse des prix européens induit une réduction des interventions sur les marchés ; enfin, le mode de calcul de la MGS par secteur et non par produit et le choix de la date de référence desserre les contraintes.

Une seconde contrainte incontournable réside dans les contrôles qu'exerce l'OMC qui concernent directement l'évolution de la PAC. Ils sont de deux types : tout d'abord le respect des engagements impose de compenser un éventuel déséquilibre du bilan d'une ou plusieurs productions par un accroissement de la consommation ou une réduction de la production et non par des exportations subventionnées ; or seules les aides en boîte bleue, dont la pérennité n'est pas garantie, peuvent être associées à un programme de contrôle de l'offre. Ensuite toutes nouvelles mesures européennes pour modifier la PAC devront être conformes aux conditions de ces accords, être "légal" en quelque sorte et sans dépasser les plafonds prévus de soutiens. Depuis 1995 et la création d'un Comité agricole à l'OMC qui examinera les nouvelles mesures de soutien interne aux agricultures et les modifications d'une mesure existante pour assurer une coordination des politiques nationales, la PAC est passée sous un régime de liberté surveillée : les exportations peuvent croître mais sans subventions, pendant que les règles d'attribution des aides et leur éventuelle redistribution demeurent de son ressort à l'intérieur d'un cadre bien défini.

La troisième contrainte réside dans la préparation de la réforme de la PAC prévue par l'Agenda 2000 et son acceptabilité par les partenaires extérieurs. Au sens de l'OMC, une aide découplée doit être déconnectée de l'acte productif pour être classée en boîte verte. Pour une année donnée, l'aide est alors indépendante des facteurs de production, des prix des marchés intérieurs et internationaux, du type ou/et du volume de production ; pas d'obligation de produire pour en bénéficier et critères d'attribution définis : revenus, qualité de producteur ou de propriétaire, niveau de production, facteur de production. D'où les discussions sur le "verdissement" et le "découplage" des aides, seule voie pour échapper à la réduction des montants globaux de soutien.

La justification économique du découplage

Le découplage trouve son origine dans les trois théorèmes fondamentaux de l'économie néo-classique du bien-être :

- sans distorsion, le marché assure l'allocation optimale des ressources
- en cas de distorsions, l'Etat peut intervenir pour rétablir l'équivalence entre optimum privé et social
- si intervention il y a, ses instruments doivent être au plus près des distorsions (règle du ciblage).

Il s'en suit que le découplage est un instrument efficace pour favoriser l'équité et la justice sociale à travers des transferts forfaitaires ("dits lump-sum"), depuis les privilégiés vers les plus démunis : le coût de l'intervention est contrôlé, prévisible et les bénéficiaires sont ciblés tout en minimisant les distorsions de l'offre ou des échanges. Tout cela en théorie et sous certaines hypothèses (définissant un "monde d'ordre 1 certain") auxquelles le monde réel et agricole ne correspond pas entièrement...

En fait un surplus de producteur identique et sans effet de distorsion sur l'offre pourrait être dégagé par une combinaison de subventions aux producteurs et de quotas, en ajustant leur montant à l'évolution du prix, mais l'aide est alors couplée au sens de l'OMC et en particulier son niveau et ses conditions d'attribution incitent à produire aussi longtemps que le profit minimum est au moins égal à l'aide. Il est donc difficile de penser qu'une aide directe même très découplée n'ait aucun effet sur les volumes produits et les quantités échangées ne serait-ce que parce qu'elle a un impact sur les décisions d'investissement, sur les décisions du ménage, sur le niveau d'utilisation des inputs, etc. De plus, du fait des coûts de prélèvement et de redistribution comme de transactions, il y a perte de bien-être collectif. Enfin, le découplage n'est jamais parfait et on aboutit plutôt à une échelle : une aide forfaitaire/ha sur une base historique est plus découplée qu'une aide forfaitaire sur une référence de surface annuelle ou qu'une aide fonction du volume annuel ; il ne permet pas de satisfaire "efficacement" d'autres objectifs de la PAC que le soutien de revenu ; il limite les possibilités d'orientation, ne modifie pas l'instabilité du reste du revenu ni la concentration de la production - les avantages comparatifs jouant toujours. Toutefois le découplage ne supprime pas tout rôle à l'Etat qui reste garant des revenus minimums (maintien de filets de sécurité, des assurances-récoltes, des clauses de sauvegarde) et d'une politique active de conquête des marchés extérieurs (maintien des prêts de commercialisation et des aides aux exportations).

L'instrumentation de la PAC sous contraintes

Que se soient les propositions françaises de **loi d'orientation agricole** ou de la Commission Européenne de réforme de la PAC comme les alternatives envisageables, elles doivent s'inscrire dans l'optique d'un découplage maximum à terme des politiques de soutien des revenus pour la fonction marchande, avec des aides sur des bases historiques, dégressives et transitoires découplées des conditions de marché, des actes de production et des niveaux de prix. Beaucoup de débats tournent autour de leur "acceptabilité" : dans quelle mesure, à quelles conditions l'instrumentation des futures politiques agricoles pourra-t-elle être acceptée par nos partenaires commerciaux à l'OMC ?

"Verdir" les aides en les découplant

La réforme de la PAC de 1992 a marqué un tournant avec la systématisation du contrôle de l'offre, une baisse programmée des prix de soutien et un changement profond des modalités de distribution des soutiens : de moins en moins directement indexés sur les volumes produits et de plus en plus sur le niveau de capitalisation, ils restent favorables à l'accumulation et à la concentration du capital, sans un passage obligatoire par l'accroissement des rendements et des volumes. Toutefois elle associe deux instruments d'aide à l'agriculture, l'organisation des marchés et les paiements compensatoires, qui s'inscrivent dans deux logiques assez différentes pour être dans une situation paradoxale par rapport au libéralisme. Elle ne tranche pas entre laisser jouer les forces du marché, répartir des droits à produire, ou recourir simultanément un peu aux deux premiers choix. La pertinence du découplage d'aides utilisées simultanément avec des soutiens couplés se pose donc puisque ces aides sont peu découplées et que le soutien des prix demeure. Elles restent trop individualisées (plans régionaux), trop couplées avec les facteurs de production, le type de production et les références historiques locales. D'où d'ailleurs un problème de légitimité et d'équité.

Un second élément est à prendre en compte : avec la nouvelle loi agricole du *Fair Act* de 1996, la pression nord-américaine en faveur du découplage des aides va prendre de l'ampleur. Fruit d'une longue bataille politique entre Démocrates et Républicains, objet de multiples négociations entre groupes d'intérêt, cette loi définit les grandes lignes de la politique agricole américaine pour la période 1996/2002 :

- mise en place d'un programme de transition vers l'agriculture de marché avec une flexibilité complète d'assolement contre un système d'aides dégressives dans le temps et entièrement découplées des quantités produites ou des prix de marché.
- suppression de la jachère pour avoir les moyens d'augmenter l'offre et capter les marchés en expansion.
- réduction progressive des prix de soutien (blé, maïs, soja et dans une moindre mesure, lait).

Ce découplage de leurs aides permet aux Etats Unis d'affirmer avoir pris de l'avance pour vider leur boîte bleue au profit de la verte, plaçant l'Union Européenne sur la défensive pour revoir ses modalités d'attribution et de versement des aides compensatoires. L'Europe pourra-t-elle démanteler sa boîte bleue ou négocier soit une nouvelle clause de paix, soit une nouvelle boîte bleue dont elle serait la seule bénéficiaire ?

Les difficultés de l'exercice

En ce qui concerne la France et son projet de loi d'orientation, les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) qu'il institue ne peuvent interférer avec les mesures communautaires et plus précisément les mesures spécifiques des OCM, en particulier celles relatives aux prix. De ce fait les aides prévues dans le cadre des CTE satisferont deux des critères de l'OMC pour être classées en boîte verte : pas de soutien aux prix et financement par les contribuables. Mais tous les objectifs des aides et des CTE n'entrent pas parmi les points autorisés par l'OMC : le découplage des aides à l'amélioration des conditions de production et des revenus, à la sécurité alimentaire et à la répartition de la valorisation par exemple sera jugé vraisemblablement insuffisant.

En ce qui concerne le volet agricole de l'Agenda 2000, la Commission propose une modulation des aides directes et un accroissement de leur découplage au nom de l'équité, ainsi que l'abandon des primes spécifiques et une diminution progressive des compensations pour l'acceptabilité externe. Cette dernière n'est toutefois pas acquise car les aides restent encore liées à l'obligation de produire et à l'existence d'un taux de gel - même égal à zéro - et ne peuvent donc prétendre à un classement immédiat en "boîte verte". Toute la question actuelle tourne autour des exigences vraisemblables des USA mais ne retient que cette question escamote celles sur les objectifs de la PAC et des fonctions assignés à ces aides ainsi que celles des divers impacts des modifications possibles et proposées sur le revenu, les volumes, la localisation des productions. Mais en même temps elle ouvre une voie de négociation : si des aides sont insuffisamment découplées mais compensatoires, elles peuvent être transitoires et donc se contenter d'une boîte bleue provisoire le temps que l'agriculture européenne s'adapte aux nouvelles conditions de marchés...

Quoiqu'il en soit, le processus amorcé depuis l'Uruguay Round d'homogénéisation des techniques de soutien entre les deux grands concurrents agro-exportateurs va renforcer la convergence des instruments de politique agricole, avec aux Etats Unis la montée en puissance puis le maintien à niveau élevé de subventions aux exportations et en Union Européenne, celle d'aides directes compensatrices des baisses de prix et pour les deux partenaires, la recherche du découplage maximum entre ces aides et l'acte productif.

Source :

H. Guyomard - Séminaire de présentation des recherches du DESR sur les thèmes intéressant le Cabinet du ministre de l'Agriculture, juillet 1998.

Pour en savoir plus :

H. Guyomard - "Les changements et négociations à venir dans la PAC et l'OMC" - Revue Purpan N° 186/187, jan-juin 1998, pp. 7-16.

A. Gohin, O. Gorin, H. Guyomard, C. Le Mouël - Le découplage des mesures de soutien interne des revenus agricoles : définition GATT et interprétation économique ; INRA-ESR Rennes, juil. 1998.